

## Analyse

# Struktur und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland am Ende der Putinzeit

Corinna König und Michael Männel, Berlin

## Zusammenfassung

In Russland hat sich eine aktive und dynamische zivilgesellschaftliche Struktur herausgebildet, allerdings ist sie im Vergleich mit anderen Ländern noch recht schwach entwickelt. Ein Grundproblem ist das ungeklärte Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden vom Staat teilweise behindert, teilweise aber auch gefördert. Insgesamt spielt das Verhältnis von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu den Behörden offenbar eine wesentlich wichtigere Rolle als die Unterstützung durch ausländische Geberorganisationen, die nur einen Bruchteil der NGOs erreichen. Alles in allem ist eine verhalten positive Tendenz zu erkennen. Zwar gibt es erhebliche Finanzprobleme, doch die Zahl der hauptamtlichen und freiwilligen Mitarbeiter nimmt zu und die Tätigkeitsfelder werden ausgeweitet.

## Vergessene Zivilgesellschaft?

Die Frage der zivilgesellschaftlichen Entwicklung Russlands, die angesichts der verschärften Gesetzgebung im Jahr 2006 im Fokus der medialen und wissenschaftlichen Debatte war, ist in letzter Zeit eher in den Hintergrund getreten. Sie wurde durch eine Reihe politischer Ereignisse verdrängt, vor allem die Dumawahlen und den präsidentiellen Machtwechsel 2007/2008, aber auch die geopolitischen Zerwürfnisse und die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise.

Eine aktuelle Umfrage zur Struktur und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland zeigt, dass sich in Russland am Ende der Ära Putin ein aktiver und dynamischer, wenn auch im internationalen Vergleich verhältnismäßig kleiner Dritter Sektor herausgebildet hat. Die Entwicklung dieses Dritten Sektors wird aber durch eine Reihe von Faktoren eingeschränkt, insbesondere wohl durch das ungeklärte Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft.

## Die Struktur des Dritten Sektors

Russland kann, im Gegensatz zu den westeuropäischen Staaten oder den USA, kaum auf eine eigene theoretische Tradition oder ein pragmatisches Erbe zivilgesellschaftlicher Entwicklung verweisen. In der Sowjetzeit beanspruchte die Kommunistische Partei das politische Monopol, oppositionelle Initiativen wurden in den Untergrund abgedrängt. Erst unter Jelzin nahm die Zahl der NGOs stetig zu, sodass knapp 70 % der heute existierenden NGOs bis Ende 1999 gegründet wurden. Unter der Präsidentschaft Putins, die durch eine zunehmende Verschlechterung des Verhältnisses zwischen dem Staat und einem Teil der zivilgesellschaftlichen Organisationen gekennzeichnet war, nahm die Zahl der Neugründungen spürbar ab.

Der Organisationsgrad der russischen Zivilgesellschaft ist bis heute im internationalen Vergleich niedrig. Nach verschiedenen Schätzungen gibt es etwa 300.000 NGOs in Russland, wovon allerdings nach der Einschätzung von Experten nur ein Bruchteil tatsächlich aktiv ist. Gemessen an der Anzahl der Mitglieder gibt es in Russland vor allem kleine Organisationen, die weniger als 30 Mitglieder haben, und große mit mehr als 100 Mitgliedern. Solche mittlerer Größe sind weitaus seltener. Knapp die Hälfte der Organisationen verbindet mit ihrer Gründung ein konkretes politisches, wirtschaftliches, kulturelles oder gesellschaftliches Ereignis. Die am häufigsten gewählten Rechtsformen sind »gesellschaftliche oder religiöse Vereinigungen« mit über siebzig Prozent, gefolgt von »Einrichtungen/Institutionen« mit ca. 10 % und Stiftungen mit 6,4 % (vgl. Grafik auf S. 7 unten). Etwa die Hälfte der NGOs hat sich einer oder mehreren Dachorganisationen angeschlossen.

Die Organisationen sind in knapp 70 % der Fälle auf örtlicher Ebene tätig, 44 % zugleich auch auf regionaler. Trotz der ausgeprägten lokalen und regionalen Verankerung agiert ein Teil der Organisationen auch auf föderaler oder internationaler Ebene (vgl. Grafik S. 8 oben). Fast alle derjenigen Organisationen, die die entsprechende Frage beantwortet haben, sehen sich dementsprechend als Teil der globalen Zivilgesellschaft.

Über sechzig Prozent der Organisationen engagieren sich auf mehr als einem Tätigkeitsfeld, mitunter sind sie in bis zu fünf verschiedenen Bereichen tätig. Fast die Hälfte der NGOs ist im kulturellen sowie im karitativen Bereich aktiv. Knapp vierzig Prozent engagieren sich im Bildungswesen und in der Forschung, etwas weniger im Bereich Sport und Freizeit. Etwa 27 % sind im politisch sensiblen Bereich der Vertretung von Bürgern tätig.

ger- und Verbraucherinteressen tätig. Verschwindend gering ist die Zahl der Organisationen im religiösen Bereich, der Wirtschafts- und Berufsverbände sowie der Gewerkschaften, mit jeweils unter sechs Prozent (vgl. Grafik S. 8 unten).

Viele der jungen Organisationen befinden sich in einer Wandlungsphase und haben ihre endgültige Form noch nicht gefunden. Gut zwanzig Prozent der NGOs haben ihre Prioritäten in der Zeit seit ihrer Gründung bereits geändert, über die Hälfte der NGOs denkt über Veränderungen ihrer Tätigkeitsfelder nach. Viele erwägen eine Ausweitung ihrer Aktivitäten, und das obwohl über siebzig Prozent der NGOs sich gegenwärtig oder in den letzten Jahren in finanziellen Schwierigkeiten befand oder weiterhin befindet. Die Gründe für eine Veränderung des Tätigkeitsfeldes sind vielfältig – circa 40 % reagieren damit auf aktuelle gesellschaftliche Probleme; knapp 30 % können damit rechnen, zusätzliche staatliche Förderungsmittel zu erhalten. In einigen Fällen ist eine Veränderung aufgrund ökonomischer Zwänge oder wegen zu hoher Kosten unabdingbar.

Die Gesamteinnahmen sind bei knapp sechzig Prozent der NGOs angestiegen. Trotzdem befindet sich die Mehrheit (ca. drei Viertel) in erheblichen finanziellen Schwierigkeiten. Die Organisationen finanzieren sich hauptsächlich durch öffentliche Zuschüsse lokaler und regionaler Behörden (die föderale Ebene bezuschusst den Dritten Sektor kaum), sowie durch Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Durch die öffentliche Unterstützung sichern viele NGOs einen Teil ihrer Finanzierung, circa 40 % dieser Organisationen, welche auf die Frage eine Antwort geben können, empfinden jedoch zugleich eine starke Abhängigkeit vom Staat. Nur etwa 17 % haben schon einmal Zuwendungen von ausländischen Geberorganisationen erhalten, und zwar fast nur auf Projektbasis. Daher sind wohl lediglich 8,3 % der NGOs maßgeblich von ausländischen Fördermitteln abhängig. Dies widerspricht der häufig getroffenen Annahme, dass der russische Staat die Zivilgesellschaft fast gar nicht unterstützt und diese zu großen Teilen von ausländischen Fördermitteln abhängig seien.

Dass es sich bei einem Großteil der russischen NGOs nicht nur um »Ein-Mann-Organisationen« und kleine Selbsthilfeorganisationen handelt, zeigt sich daran, dass in über der Hälfte der NGOs hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt sind. Bei etwa einem Viertel ist die Zahl der Beschäftigten zwischen 2004 und 2006 gestiegen, bei etwa der Hälfte gleich geblieben und bei 15,4 % gefallen. Ähnlich verhält es sich mit der Anzahl der freiwilligen Mitarbeiter. Diese ist im entsprechenden Zeitraum ebenfalls um fast 30 % gestiegen, bei ca. 30 %

gleich geblieben und nur 14,7 % der NGOs beklagen eine Abnahme der freiwilligen Mitarbeiter. Dass die Zahl der freiwilligen Mitarbeiter tendenziell steigt, ist insofern erstaunlich, als sich weniger als die Hälfte der NGOs aktiv um die Gewinnung von freiwilligen Mitarbeitern bemüht.

### Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft

Das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft in der russischen Gesellschaftsordnung bis heute nicht endgültig geklärt. Wie viel Autonomie den NGOs eingeräumt werden sollte, welche gesellschaftliche Rolle bzw. Funktionen sie übernehmen sollen oder können, ist bisher nicht wirklich geklärt. Ein Großteil der NGOs stimmt der Aussage zu, dass der Dritte Sektor in Russland von staatlicher Seite zu wenig Aufmerksamkeit erfährt, ca. 34 % geben an, dass es dem Staat an politischen Konzepten für den gemeinnützigen Sektor mangelt, 23,7 % stimmen diesem Befund jedoch nicht zu. Die meisten NGOs beklagen sich über eine zu starke Verrechtlichung des Dritten Sektors und eine Unsicherheit der Rechtslage. In diesem Zusammenhang erscheint es nicht erstaunlich, dass 37,8 % der Befragten der Meinung sind, dass der bürokratische Aufwand sie von der eigentlichen Arbeit abhält, 37,4 % der NGOs beklagen darüber hinaus, dass die Behörden ihre Arbeit erschweren und knapp 50 % stellen bei den Behörden unterschiedliche Maßstäbe des Umgangs gegenüber den NGOs fest.

Dennoch hat sich das Verhältnis zwischen den NGOs und den Behörden bei einer Mehrzahl der Organisationen seit ihrer Gründung verbessert und knapp die Hälfte der NGOs arbeitet regelmäßig mit den Behörden zusammen, lediglich 5,8 % tut dies explizit nicht. Bemerkenswert ist die hohe Zustimmung bei der Frage, ob zivilgesellschaftliche Interessen in einem staatlichen Organ repräsentiert sein sollen. Etwa 60 % stimmen dem eindeutig zu, nur sieben % lehnen das ab. Allerdings gehen die Meinungen auseinander, ob die Gesellschaftskammer (*Obschtschestwennaja Palata*) ein geeignetes Vertretungsorgan für die Interessen gemeinnütziger Organisationen ist. Ein Drittel ist der Meinung, dass sie dazu geeignet ist, ein weiteres Drittel verneint dies.

### Die internationale Dimension

Immer wieder diskutiert wird die Frage, inwieweit die zivilgesellschaftliche Entwicklung von der Finanzierung ausländischer Geberorganisationen abhängig war und ist. Einige Experten nehmen an, dass die NGOs überwiegend aus dem Ausland unterstützt werden, andere halten diese finanzielle Unterstützung für gering. Die

Befragung der russischen NGOs zeigt, dass sie die Unterstützung und Tätigkeit ausländischer Organisationen ambivalent einschätzen. Etwa die Hälfte der Organisationen, die die Frage beantwortet haben, konstatieren, dass sich der Dritte Sektor in Russland ohne die Hilfe internationaler Organisationen ganz anders entwickelt hätte, die andere Hälfte stimmt dieser Aussage nicht zu. Ähnlich verhält es sich mit der Beantwortung der Frage, ob internationale Organisationen die Entwicklung des Dritten Sektors in Russland breit unterstützt haben.

Uneinigkeit ist man sich auch in der Frage, ob sich die Inhalte und Ziele internationaler Organisationen, die in Russland arbeiten, grundsätzlich von den Programmen russischer Organisationen unterscheiden. Von den Organisationen, die hierauf eine Antwort geben können, stimmt dem etwa die Hälfte zu, die andere Hälfte kann diese Meinung nicht teilen. Etwa 30 % der NGOs können eine positive Auswirkung der Tätigkeiten internationaler Organisationen auf ihre Organisation ausmachen, ein ebenso großer Anteil sieht hingegen keine positive Auswirkung. Trotz dieser Skepsis gehen lediglich 16,7 % davon aus, dass die internationalen Organisationen in Russland nur eigene Interessen vertreten haben. Sieben Prozent geben an, dass die Tätigkeiten internationaler Organisationen das Image der russischen NGOs negativ beeinträchtigt haben. Weniger als zwei Prozent meinen, dass internationale Organisationen nicht in Russland tätig sein sollten. Ob die Unterstützung und das Interesse internationaler Organisationen nachlassen oder ob sie zunimmt, darüber sind die Aussagen gespalten.

## Außendarstellung und Wahrnehmung russischer NGOs

Ogleich die Situation der Presse- und Meinungsfreiheit in Russland in internationalen Rankings sehr negativ gewertet wird, finden sich die russischen NGOs in den Medien wieder. Über 90 % geben an, dass über sie in den Massenmedien berichtet wird. In 40 % der Fälle werden die NGOs monatlich in lokalen Medien erwähnt, über etwa ein Fünftel wird jährlich in den regionalen und überregionalen Medien berichtet (vgl. Grafik S. 9 oben). Zwar wünscht sich ein Großteil der Organisationen ein noch größeres Interesse seitens der Massenmedien, doch nur ca. 10 % der NGOs spüren eine ablehnende Haltung der Medien. Allerdings konstatieren etwa 23 %, dass die Massenmedien ein unzutreffendes Image von ihnen entwerfen.

93,6 % der russischen NGOs führen öffentliche Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit durch. So rea-

lisieren beispielsweise knapp 40 % in ihrer Organisation monatliche Veranstaltungen und ca. 30 % nehmen halbjährlich oder jährlich an Tagungen oder Konferenzen teil. 14,1 % der NGOs haben wöchentliche Informationsstände in der Öffentlichkeit (vgl. Grafik S. 9 unten). Des Weiteren informieren 82,1 % der NGOs durch eine Vielzahl an Publikationen über ihre Arbeit. Knapp 20 % geben monatlich Zeitungen oder Journale heraus, ebenso viele veröffentlichen jährlich Arbeitsberichte oder Bücher. (vgl. Grafik S. 10 oben). Bemerkenswert ist in diesem Kontext, dass nur 39,7 % über einen Internetauftritt verfügen.

## »Kitt, der die Gesellschaft zusammenhält« – Selbsteinschätzungen der NGOs

Bei der Selbsteinschätzung der NGOs überwiegt das positive Bild: Die meisten NGOs sehen sich analogen staatlichen oder kommerziellen Einrichtungen überlegen. Sie verstehen sich als innovativer. Vor allem und vermitteln sie ein Gemeinschaftsgefühl, das staatliche Einrichtungen gar nicht schaffen können. Das konstatieren drei Viertel der Befragten. Sie empfinden sich als eine Art »sozialer Kitt«, der die Gesellschaft zusammenhält.

In der Vorstellung der NGO-Mitglieder würde es viele soziale und politische Errungenschaften ohne sie gar nicht geben, sie verstehen sich als die Kraft, welche die Entwicklung Russlands vorantreibt. Gut sechzig Prozent empfinden die Arbeit ihrer Organisation als professionell und effektiv. Als Vorteile gegenüber öffentlichen oder kommerziellen Anbieter wird u. a. angeführt, dass die Leistungen gemeinnütziger Organisationen ausnahmslos jedem zugänglich sind, außerdem qualitativ hochwertig und dennoch kostengünstig. Eine äußerst demokratische Einstellung beweisen dabei über 70 % der Befragten, die bejahen, dass gemeinnützige Organisationen die Garanten einer offenen Gesellschaft sind, die Minderheiten und Andersdenkenden eine Stimme geben. Trotz aller Einschränkungen durch den bürokratischen Aufwand und die meist nicht einfachen Arbeitsbedingungen sehen die Organisationen die Zukunft gemeinnütziger Organisationen im Grunde eher positiv und vertreten die Meinung, dass ihre Bedeutung für die Gesellschaft zunehmen wird und sie auch an politischem Einfluss nicht verlieren werden.

## Fazit

In den Umfrageergebnissen ist eine verhalten positive Entwicklungstendenz zu erkennen. Zwar sinkt die Anzahl an Organisationsneugründungen seit einigen Jahren und ein Großteil der NGOs leidet unter Finan-

zierungsschwierigkeiten wenngleich sich die Finanzierung verbessert und die Zahl der hauptamtlichen und freiwilligen Mitarbeiter tendenziell zunimmt. Dies wiederum führt bei einem bedeutenden Teil der NGOs zur Erweiterung der Tätigkeitsfelder. Wie sie dabei auf die aktuellen gesellschaftlichen Veränderungen reagieren, das zeigt die hohe Flexibilität der NGOs.

Rechtliche Unsicherheiten und der hohe bürokratische Aufwand sind Entwicklungshemmisse. Noch gravierender scheint das weitgehend ungeklärte Verhältnis von Staats und Zivilgesellschaft sich auszuwirken. Dennoch suchen die zivilgesellschaftlichen Akteure eine konstruktive Anbindung an den Staat, das zeigt die hohe Zustimmungsrate für ein staatliches Vertretungsorgan zivilgesellschaftlicher Interessen.

Der Staat scheint seinerseits in der Zusammenarbeit mit den NGOs selektiv vorzugehen. Nur so sind die

starken Unterschiede zu erklären: während ein großer Teil der NGOs sich durch staatliche Intervention in seiner Arbeit eingeschränkt sieht, arbeitet etwa die Hälfte regelmäßig mit ihm zusammen. Das innerstaatliche Verhältnis der NGOs zu den Behörden spielt offenbar eine wesentlich wichtigere Rolle, als die Unterstützung durch ausländische Geberorganisationen. Diese kommt nur einem Teil der NGOs zugute. Zudem wird ihre Effektivität eher ambivalent bewertet. Trotzdem spricht sich kaum eine NGO dafür aus, ausländische Organisationen aus Russland zu verbannen. Ausländische Geberorganisationen sind also weiterhin erwünscht. Allerdings sollten ihre Programme und Methoden einer Überprüfung unterzogen werden, um eine höhere Akzeptanz zu erreichen.

#### *Über die Autoren*

Corinna König studiert an der Johannes Gutenberg Universität Mainz Politikwissenschaften, Slawistik und Germanistik. 2006/2007 Studium über den DAAD an der Staatlichen Universität Kasan; Michael Männel studiert an der Freien Universität Berlin Osteuropastudien, Politikwissenschaften und Soziologie. 2006/2007 Studium über den DAAD an der Staatlichen Universität Kasan.

#### *Lesetipps*

- Assessment of Russian Civil Society (2005), CIVICUS Civil Society Index Report for the Russian Federation. [http://www.civicus.org/new/media/CSI\\_Russia\\_Country\\_Report.pdf](http://www.civicus.org/new/media/CSI_Russia_Country_Report.pdf)
- Evans, Jr., Alfred B.; Henry, Laura A.; Sundstrom, Lisa McIntosh (Hrsg.): Russian Civil Society: A Critical Assessment, Armonk, New York: Sharpe 2006.

#### **Tabellen und Grafiken zum Text**

## **Struktur und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland am Ende der Putin-Jahre. Die Ergebnisse einer Umfrage unter NGOs**

#### **Anmerkungen zur Umfrage**

Die vorliegende Umfrage zu Struktur und Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Russland wurde im Jahr 2007 durchgeführt. Insgesamt wurden über 2.000 NGOs in elf verschiedenen russischen Regionen, die nach geografischen, politischen und wirtschaftlichen Kriterien ausgewählt wurden, angeschrieben. Die Organisationen wurden nach dem Zufallsprinzip aus unterschiedlichen Adresslisten ausgewählt. Es handelt sich bei ihnen um Organisationen, die nach der russischen Gesetzgebung dem nichtkommerziellen Bereich angehören. Der Rücklauf beträgt 156, was in Anbetracht der komplizierten Situation und der Tatsache, dass viele Organisationen nur auf dem Papier existieren, als ein akzeptables Ergebnis einzuschätzen ist.